

Miguel Ángel Presno Linera

La evolución del sistema de partidos en España: del reconocimiento constitucional a la institucionalización del partido gobernante como «príncipe moderno»

Aproximación contextual: la recepción del constitucionalismo alemán en la Constitución española de 1978

Antes de ocuparnos de la evolución, en los últimos 30 años, del sistema de partidos en España, es oportuno realizar una breve referencia al constitucionalismo alemán como inspirador del proceso constituyente español y de su influencia en la articulación de los partidos políticos españoles. Para ello debe ensamblarse la perspectiva normativo-institucional con la doctrinal y, además, conectar las normas, las instituciones y las doctrinas constitucionales con la sociedad en la que se insertan (Valera Suanzes 2006).

Además, cabe advertir, como recuerda el profesor y ex presidente del Tribunal Constitucional español, Pedro Cruz Villalón (2006: 77), que los constituyentes españoles de 1978 no pretendieron ser originales más que en aquellos aspectos en los que las necesidades de la realidad española lo demandaban, como era el problema de la descentralización política territorial (*ibid.*: 77 y ss.). Por o demás, eran conscientes de que sus fuentes debían ser, por una parte, la precedente experiencia constitucional-democrática española de 1931, pero, sobre todo, la cultura del Estado constitucional contemporáneo europeo.

Y en el momento en el que nace la Constitución española, la Ley Fundamental de Bonn (*Grundgesetz*) está a punto de cumplir los 30 años de vigencia, habiendo logrado lo que, sin duda, eran en ese momento tres aspiraciones clave para la sociedad española: un sistema democrático avanzado, unas instituciones capaces de garantizar los derechos fundamentales de las personas y un proceso consolidado de descentralización política territorial.

No es, por tanto, casual que la lectura de los trabajos parlamentarios de la Constitución española nos permita concluir que si bien los consti-

tuyentes manejaron numerosos textos vigentes, los que más se emplearon fueron las Constituciones del entorno político y geográfico: las de la República Federal de Alemania, Italia, Francia, Portugal, Grecia, Dinamarca y Suecia. Y dentro de este variado elenco hay unanimidad doctrinal en señalar que los textos más influyentes fueron, primero, la Ley Fundamental alemana y, en segundo lugar, la Constitución de la República italiana.

Desde el punto de vista de las menciones expresas, los preceptos del *Grundgesetz* a los que se hace referencia en los debates constituyentes son los artículos 11 (libertad de residencia y circulación, art. 19 CE); 12.a (servicio militar, art. 30 CE); 13 (inviolabilidad del domicilio, art. 18.2 CE); 15 (gestión pública de la actividad económica, art. 128 CE); 20.3 (sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, art. 9.1 CE); 29 (reorganización del territorio federal); 32 (relaciones exteriores, art. 149.1.3 CE); 38 (elección del *Bundestag*, art. 68 CE); 80.a (aplicación de determinadas disposiciones jurídicas en caso de tensión); 100.1 (cuestión de constitucionalidad, art. 163 CE); 110 y 113 (presupuestos y autorización del Gobierno para el aumento de gastos o la disminución de ingresos, art. 134 CE); pero la influencia va mucho más allá de las citas explícitas, pues, como se ha dicho con acierto (Cruz Villalón 2006: 78), al centrarse los debates en aquellos puntos sobre los que había enmiendas presentadas, apenas hay reflejo de los institutos alemanes aceptados sin discusión.

Aunque ya se han apuntado diversas razones que pueden explicar esta atención primordial a la Constitución alemana, ya en 1978 se mencionó que su condición de norma de referencia estuvo «asociada, sin duda, a su imagen, muy extendida, de Constitución eficaz para procurar una democracia estable» (Varela Suanzes 1978); eso era prioritario para los constituyentes españoles: conseguir una norma «de consenso» que permitiera la realización de orientaciones políticas diferentes sin que, a diferencia de lo que había ocurrido en otras épocas de la historia constitucional española, supusiera enfrentamientos políticos y sociales e inestabilidad institucional.

Precisamente, el ideal preferente de la gobernabilidad resultó un factor determinante para lo que se puede denominar «recepción negativa», es decir, el rechazo a importar instituciones y normas que la experiencia comparada y, de manera especial, la italiana, venía demostrando

do que dificultaban la labor de gobierno. Como señaló ya Manzella respecto al sistema parlamentario español, se adoptaron «instituciones que hicieran más improbable el obstruccionismo a la italiana» (1978: 331).

Buena prueba de que la estabilidad parlamentaria y gubernamental que pretendían los constituyentes pudo finalmente alcanzarse es que en 2008 ha comenzado la 9ª Legislatura en 30 años y a lo largo de este tiempo se han producido tres casos de mayoría absoluta y no ha habido gobiernos de coalición, ya que todos los gabinetes han sido de un único color político: un gobierno de Unión de Centro Democrático (1978-1982), seis del Partido Socialista Obrero Español (1982-1996 y 2004-...) y dos del Partido Popular (1996-2004). A su vez, la mayoría de los gobiernos, en especial desde 1982, ha tenido una duración prolongada (de dos o más años), con pocas crisis o remodelaciones.

Un sistema, aparentemente distinto al alemán, de partidos políticos

Nos ocuparemos en especial del sistema de partidos políticos, que, como es conocido, resulta determinante para entender la arquitectura constitucional de cualquier Estado democrático contemporáneo, porque en una democracia, presidencial o parlamentaria, las relaciones entre poderes dependen, en buena medida, del sistema de partidos, tanto en la dimensión jurídica relativa a las funciones que se asignan en el ordenamiento a las formaciones políticas, como en la articulación práctica que adopte en cada momento. No ignoramos que esta incidencia de las formaciones políticas en las relaciones entre el gobierno y el parlamento, que empuja hacia una aproximación de modelos presidencial-parlamentarios, resulta a su vez modulada por la propia configuración del sistema de partidos en cada país y su grado de cohesión interna, que admite a su vez múltiples matices (Presno Linera/Sarmiento 2007) y es que, como recuerda Maurice J. Vile (1998: 329), las fuerzas sociales deben ser situadas y analizadas «dentro de un sistema específico de relaciones, sin el cual carecerían de existencia o significado... el peso proporcionado de un partido dependerá en enorme grado de los patrones institucionales a través de los cuales pueda operar, de la libertad de maniobra que tenga y de su influencia en los procesos de toma de decisiones» (Vile 1998: 329 y 330).

También es necesario recordar que la recepción de los partidos políticos en los modernos Estados democráticos no significa que el tratamiento y la consideración que reciben sean idénticos en todos los ordenamientos constitucionales, pudiéndose distinguir entre el «mero reconocimiento constitucional» de los partidos y la «incorporación constitucional» de los mismos (Bastida Freijedo 1988: 1667 y 1992: 84 y ss.).

En el primer supuesto se tienen en cuenta las funciones que incumben a los partidos políticos y que les permiten colocarse en una posición que facilite el ejercicio de las mismas; dichas funciones son un efecto del ejercicio del derecho de asociación con una finalidad política, pero no una condición para el ejercicio de un derecho. La protección constitucional supone una garantía adicional al genérico derecho de asociación, pero no una garantía de un derecho diferente. En este supuesto se encuadrarían las Constituciones francesa, italiana, portuguesa y española.

Por su parte, cuando se habla de «incorporación constitucional» de los partidos se alude a que las funciones que éstos deben desempeñar son prefiguradas por el ordenamiento jurídico, que las asigna a un tipo de organizaciones, los partidos, que lo serán en la medida que cumplan dichas funciones. Esto es lo que sucede en el ordenamiento jurídico alemán: al establecer el concepto de partido, en la Ley sobre Partidos Políticos, éste especifica que «una asociación pierde su posición jurídica como partido si durante seis años no participa con sus propias propuestas electorales en unas elecciones para el *Bundestag* o para un *Landtag*» (art. 2.2).¹ Si bien se advierte una coincidencia entre el artículo 6 de la Constitución española y los tres primeros apartados del artículo 21 del *Grundgesetz* y que ambos incluyen entre los preceptos que definen la estructura básica del Estado, el ordenamiento español se inserta en la línea del «mero reconocimiento constitucional» de los partidos, atribuyéndoles un carácter instrumental, consistente en confiarles una serie de funciones de naturaleza pública que se explicitan en el artículo 6 de la Constitución (Cortes Generales 1980: 3096): «expresar el pluralismo político», concurrir «a la formación y manifestación de la voluntad popular» y ser «instrumento fundamental para la participación política» serían funciones con trascendencia pública —en Portugal se habla de «funcio-

1 Sentencias del *BVerfGE* 1, 225 (núm. 32), 2, 73, (núm. 1); 4, 30 (núm. 3) y 5, 134 (núm. 4); 91, 262 (núm. 17) y 91, 276 (núm. 18). Cf. Henke 1972.

nes constitucionales» (Gomes Canotilho 1998: 302 y ss.; Rebelo de Sousa 1983)—. Dichas funciones no se quedan en el puro ámbito privado de las asociaciones, sino que inciden de un modo determinante en la vida estatal, mediatizando la composición y funcionamiento de los órganos constitucionales.

El artículo 6 «describe» las funciones públicas que pueden desempeñar los partidos políticos, pero no «prescribe» —no impone— el cumplimiento efectivo de las mismas. De esta manera, la condición de partido político no depende efectivamente del ejercicio de esas tareas, como sucedería si la Norma Fundamental asumiese la «incorporación constitucional» de los partidos.

Ahora bien, si los partidos políticos son configurados con un carácter instrumental y, además, no son los únicos instrumentos que participan en la realización de las citadas funciones constitucionales, también es verdad que son mencionados expresamente en el texto constitucional, a diferencia, por ejemplo, de las agrupaciones de electores, y, lo que es más importante para lo que ahora nos interesa, son calificados como el instrumento «fundamental» (Cortes Generales 1980: 1731 y ss.; 2262 y ss.). Dicho con palabras de Leibholz:

Los partidos políticos proporcionan a millones de ciudadanos la ocasión de obrar políticamente, y los agrupan en unidades de acción. Son los medios de expresión política del pueblo, sin los que éste no podría moverse dentro de la esfera política de un modo coherente. Por ello no es casual que la democracia haya adoptado en todos los Estados occidentales el carácter de una democracia de partidos, esto es, de una democracia construida sobre los partidos políticos como unidades de acción, y para la cual estos partidos son partes inexcusables del proceso de integración política (1975: 302).

En todo caso, el Tribunal Constitucional español pareció confirmar esta línea de diferenciación entre la «incorporación constitucional» (caso alemán) y «el reconocimiento constitucional» (caso español) al insistir en que

en el caso de los partidos, tal relevancia [la relevancia constitucional] viene justificada por la importancia decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas, de forma que se ha podido afirmar por algunos Tribunales extranjeros que «hoy en día todo Estado democrático es un Estado de partidos (STC 3/1981, F. 1). Pero matizando que:

un partido político es una forma particular de asociación y el citado artículo 22 no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política, ni hay base alguna en él para deducir tal exclusión. [...] Los par-

tidos políticos se incluyen bajo la protección de este artículo 22 cuyo contenido conforma también el núcleo básico del régimen constitucional de los partidos políticos (STC 85/1986). Los artículos 6 y 22 deben interpretarse conjunta y sistemáticamente, sin separaciones artificiosas (STC 56/1995, de 6 de marzo, F. 3º.b).²

Sin embargo, algo ha cambiado con la STC 48/2003, de 12 de marzo, sobre la Ley Orgánica 6/2002, de partidos políticos, que «resolvió» uno de los más enconados debates políticos, sociales, institucionales e, incluso, académicos que han tenido lugar en España en los últimos diez años (Bastida Freijedo 2004; Blanco Valdés 2004; Esparza Oroz 2004; González Cueto 2003).

En esta sentencia se dice algo que quizá no ha recibido mucha atención pero que tiene una trascendencia estructural, pues se pasa del «reconocimiento constitucional de los partidos» a un «régimen institucional» o de «incorporación constitucional de los mismos». De suerte que, aunque pueden existir diferentes organizaciones políticas, sólo serán auténticos partidos políticos los que, a través de su participación en los procesos electorales, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular.

Este cambio estructural sobre el concepto de partido se evidencia en diversos párrafos de la STC 48/2003:

Aquella Ley se erige en el marco normativo determinante de la existencia y configuración de los partidos políticos, instituciones que «concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular» (artículo 6 CE) en todas las instancias del Estado (F. 1).

Los partidos son, así, unas instituciones jurídico-políticas, elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático. Conformando y expresando la voluntad popular, los partidos contribuyen a la realidad de la participación (F. 5).

Su cualificación funcional no desvirtúa la naturaleza asociativa que está en la base de los partidos, pero eleva sobre ella una realidad institucional diversa y autónoma que, en tanto que instrumento para la participación política en los procesos de conformación de la voluntad del Estado, justifica la existencia de un régimen normativo también propio, habida cuenta de la especificidad de esas funciones (F. 6).

2 Solozábal Echavarría 1985: 61 y ss.; Jiménez Campo 1988: 9 y ss.; Rodríguez Díaz 1989: 212 y ss. En contra, Alzaga Villaamil 1978: 121 y García Guerrero 1996: 48.

En relación con esta nueva concepción constitucional de los partidos, cabe tener en cuenta también la relevancia que la Ley de partidos otorga a la inscripción y, en particular, a las atribuciones conferidas a la Administración encargada de llevarla a cabo.

El Tribunal Constitucional, al interpretar los preceptos recurridos de la LOPP, concluye que:

el precepto impugnado —artículo 5.1 en relación con el artículo 3.1, párrafo segundo, LOPP— requiere una interpretación que permita su compatibilidad con el ejercicio en libertad del derecho a constituir o crear partidos políticos y, en definitiva, que respete el mandato constitucional contenido en el artículo 6 de la Norma fundamental. En efecto, ha de entenderse que, en cuanto atañe a la denominación del partido, las facultades atribuidas al Ministerio del Interior para suspender el plazo de inscripción únicamente podrán aplicarse cuando se compruebe de manera clara y manifiesta que concurre una plena coincidencia o identidad entre las formaciones políticas o entidades en contraste, de tal manera que los demás supuestos de semejanza o riesgo de confusión en virtud de la denominación, no habilitan para una eventual suspensión del plazo para la inscripción al amparo del artículo 5.1 LOPP. Así entendido el precepto, en relación con el artículo 3.1 no procede que apreciemos la pretendida inconstitucionalidad.

Por otra parte, el artículo 3.1, en su segundo párrafo, prohíbe aquellas denominaciones «que sean contrarias a las leyes o los derechos fundamentales de las personas», sin ulteriores especificaciones. Entendida esta prescripción en sus literales términos, quedaría en manos de la autoridad administrativa el denegar o retrasar injustificadamente el ejercicio libre de constitución de partidos políticos, en cuanto mediante ella se le apodera con facultades que incluyen un amplio e impreciso margen de apreciación, lejos de la verificación reglada que a aquella corresponde en este ámbito. Por ello, y en línea con lo antes expuesto, sólo ha de entenderse constitucional la transcrita determinación normativa cuando la contradicción con las leyes o con los derechos fundamentales sea palmaria, manifiesta o patente, no necesitada, por tanto de esfuerzo interpretativo alguno, de tal manera que se excluyan de la prohibición legal aquellos casos en que para apreciar la infracción, se precise, por la autoridad administrativa, de un cierto margen de apreciación en cuanto a la ilicitud de la denominación asignada al partido cuya inscripción y personificación jurídica se solicita. Así entendido el precepto no podemos apreciarlo contrario al artículo 6 CE ni declarar, en consecuencia, la pretendida inconstitucionalidad del mismo (F. 21).

Si consideramos que el partido es una forma particular de asociación, debe deducirse que su inscripción en el registro es, como dice el artículo 22.3 de la Constitución, «a los solos efectos de publicidad». En principio el que la personalidad jurídica nazca con la inscripción registral no contradice ese precepto siempre que se considere que la inscripción es un acto debido.

En otras palabras, el registro ha de ser formal y la inscripción obligada. De lo contrario, se estaría produciendo un control de legalidad del partido por la Autoridad registral y ésta podría impedir el nacimiento del partido como tal, al poder entrar a valorar si en el partido concurren indicios racionales de ilicitud penal. Y tal cosa puede suceder porque, de acuerdo con lo previsto en los artículos 5.2 y 5.4,

cuando de la documentación presentada se deduzcan indicios racionales en relación con la ilicitud penal del partido, el Ministerio del Interior lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, dentro del plazo de veinte días a que se refiere el artículo anterior, mediante resolución fundada que irá acompañada de los elementos probatorios disponibles para apreciar dichos indicios [...]. La remisión [por el Ministerio del Interior] de la comunicación al Ministerio Fiscal determinará la suspensión del plazo previsto en el apartado 2 del artículo anterior, durante todo el tiempo que medie hasta la devolución por el mismo al Ministerio del Interior de la comunicación fundada en la no apreciación de motivos suficientes de ilicitud penal o hasta que el Juez Penal resuelva sobre la procedencia de la inscripción o, en su caso, como medida cautelar, sobre la reanudación provisional del plazo para la inscripción.

Es decir que queda en manos del Ministerio del Interior, y no de un órgano judicial, ni siquiera del Ministerio Fiscal, la posibilidad de provocar la suspensión de la inscripción registral y, por tanto, la suspensión temporal de la adquisición de la condición de partido político, a pesar de que, conforme al artículo 22.4 de la Constitución, «las asociaciones sólo pueden ser disueltas o suspendidas en su actividad en virtud de resolución judicial motivada», y de que el propio Tribunal sostuvo (STC 3/1981) que el Registro de Partidos es un «registro cuyo encargado no tiene más funciones que la verificación reglada, es decir, le compete exclusivamente comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios» (F. 5).

De la democracia de partidos a la democracia de los partidos en las instituciones

Son bien conocidas las palabras de Hans Kelsen: «sólo desde la ingenuidad o desde la hipocresía puede pretenderse que la democracia sea posible sin partidos políticos. La democracia es, necesaria e inevitablemente, un Estado de partidos. Esto es la simple constatación de un hecho» (2006: 74 y ss.).

La realidad que constató Kelsen hace 80 años ha experimentado una gran transformación como resultado tanto del desarrollo de las instituciones políticas del Estado como del cambio que han llevado a cabo en su seno las propias formaciones políticas; un cambio debido, en buena medida, a la necesidad que sienten los partidos de evolucionar para consolidar su protagonismo en el proceso de formación de la voluntad del Estado.

En la teoría política esta transformación de los partidos se ha calificado de diferentes maneras, pero hay coincidencia, en lo esencial, de que se ha pasado primero de un sistema de partidos como organización de afiliados, o partido de masas, a un partido *catch-all* —en la terminología de Otto Kirchheimer (1966)—, y luego a un entramado de partidos basados en los cargos públicos o en las instituciones públicas (Montero/Gunther/Linz 2007).

Diversos factores, como la ampliación progresiva del sufragio en los Estados democráticos en la primera mitad del siglo xx, la consolidación de procesos electorales competitivos, y las innovaciones tecnológicas y organizativas provocaron que los tradicionales partidos defensores de intereses particulares, profesionales, de clase o de creencias, se fueran transformando en partidos de integración de masas con la consiguiente burocratización y especialización técnica, y la consolidación del liderazgo, en la línea bien descrita hace ya casi un siglo por Robert Michels en las páginas de su libro *Los partidos políticos* (1979: 77, 80 y 122), que no en vano subtítulo *Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*.

Una vez que los partidos de masas vislumbraron la oportunidad real de participar e influir en las políticas gubernamentales y de formar parte de los gobiernos, tanto sus líderes como sus estructuras organizativas empezaron a centrarse de manera predominante en los procesos de captación de la voluntad de los electores mediante las campañas electorales, aunque también se vieron limitados por las realidades que implicaba la acción de gobierno (Katz/Mair 2007: 101 y ss.). En todo caso y en la medida en que únicamente a través de la acción de gobierno se pueden adoptar disposiciones que implican una vinculación generalizada de la sociedad, la conquista del poder se ha convertido en la principal expectativa de un partido que se precie.

Los sucesivos cambios sociales y políticos (la movilidad social, laboral y geográfica, la consolidación de los medios de comunicación

de masas, la mejora educativa...) influyeron también en las formaciones políticas, que, cada vez en mayor grado, pudieron ir incorporándose al ejercicio de funciones de gobierno, dejando de ser así, con notorias excepciones, meros partidos de oposición. Y, como se ha señalado (*ibid.*: 113 y ss.), al mismo tiempo que el gobierno se convierte en una experiencia habitual y en una expectativa para los partidos más relevantes, la dimensión institucional de los partidos adquiere mayores niveles de estatus, prestigio y autonomía, de forma que no es exagerado hablar de un proceso de gubernamentalización de las formaciones políticas más relevantes. Y todo lo anterior se ha producido, de manera similar a otros países, en España, con la salvedad, no menor por supuesto, de que ha ocurrido muchos años después.

Merced a estas transformaciones, en la actualidad la importancia política e institucional de los partidos españoles no resulta tanto de su mera existencia o del tamaño de la organización, sino de la función concreta que tienen en el sistema para la formación del gobierno (Lepsius 1980: 541); en suma, de los patrones institucionales en los que se muevan, de su capacidad de maniobra y de su influencia real en los procesos de toma de decisiones.

De esta manera, se convierten en inseparables el papel de quienes desempeñan en el partido cargos de responsabilidad organizativa y el de los que, en nombre del partido, ocupan bien la dirección política del Estado por haber conseguido formar gobierno o por haber asumido, a raíz de la derrota electoral, la tarea de oposición parlamentaria, todo ello en atención a las necesidades de liderazgo tanto en el gobierno como en las cámaras legislativas.

Así llegamos a una situación del sistema de partidos que, ya entrado el siglo XXI, puede calificarse de primacía de «partidos en las instituciones públicas». Esta preeminencia del liderazgo institucional no se proyecta en exclusiva sobre la propia organización interna de la formación política —«los líderes se han convertido en el partido, el partido se ha convertido en los líderes» (Katz/Mair 2007: 115)—, marginando la importancia política, electoral y económica de los afiliados en las decisiones y orientación del partido, sino que ha transformado también el funcionamiento de las propias instituciones estatales y sus relaciones recíprocas. Este cambio lo han provocado, en buena medida, los propios partidos desde dentro de las instituciones, como se puede constatar analizando las leyes sobre partidos y su financiación, las normas

electorales, las que disciplinan el funcionamiento de las instituciones representativas e, incluso, las que articulan la designación de órganos constitucionales de composición no política.

Y es que, como recuerda Dieter Grimm (1994: 213), al igual que cualquier otro grupo social, los partidos están sometidos a la ley y tienen un interés inherente en leyes que les sean propicias, pero, a diferencia del resto de los grupos sociales, la acción de los partidos no se agota en la influencia sobre el Legislador. A través de los diputados y los grupos parlamentarios los partidos dominan la tramitación legislativa, pudiendo sin mayor dificultad traducir sus intereses en forma de ley. Las reformas legislativas no son, dado el predominio de los partidos en el Parlamento, sino autocorrecciones. Por deseables que resulten en interés de la democracia, pocas posibilidades tienen de ser llevadas a la práctica si afectan a los intereses orgánicos de los partidos y son interpretadas desde su perspectiva como pérdida de posiciones de influencia o bases de poder (*ibid.*, 213 y ss.).

Atendiendo al espacio disponible para este estudio (Presno Linera 2000), nos ocuparemos, brevemente, de algunas de las normas apuntadas para mostrar la preeminencia de «los partidos en las instituciones» tanto en el funcionamiento de los órganos constitucionales como dentro del propio sistema de partidos.

En primer lugar, la preeminencia de los partidos en la fase de designación de los candidatos resulta reforzada frente a la implicación que puedan alcanzar organizaciones no partidistas como las agrupaciones de electores, ya que éstas se encuentran obligadas, por imperativo legal, a reclutar una serie mínima de adhesiones a su proyecto político si quieren presentar las correspondientes candidaturas, lo que supone una sucesión de esfuerzos materiales y económicos adicionales, que pueden ser determinantes para la presentación, o no, de las candidaturas. Un partido, aunque cuente con escaso número de militantes, puede formalizar candidaturas en cualquier proceso electoral, mientras que una agrupación de electores puede verse obligada a recabar la adhesión de miles de personas.³

Pero no se trata únicamente de que los partidos dispongan de más facilidades para concurrir al proceso electoral, sino, sobre todo, de que

3 Artículos 169.3 y 220.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, LOREG.

fuera de los partidos no hay probabilidad alguna de participar con éxito en unas elecciones, como ya demostró hace tiempo en un estudio electoral comparado Claudio Rossano (1978: 140 y ss.).

En segundo lugar, la organización de la financiación estatal de los partidos se realiza de acuerdo con los resultados electorales cosechados y se dirige a compensar unos desembolsos ya efectuados. La distribución de dicha ayuda exige la obtención de un determinado éxito electoral, lo que significa que no todas las formaciones que toman parte en las elecciones podrán beneficiarse de ella. Pero los resultados electorales, además de condicionar la financiación electoral de los partidos, determinan, habitualmente, también la financiación ordinaria de los mismos.

La Ley española sobre la financiación de los partidos políticos (LO 8/2007, de 4 de julio), manifiesta en su Exposición de motivos que la financiación de los partidos es un «factor esencial para garantizar la estabilidad del sistema democrático» y, de acuerdo, con el artículo 3:

1. El Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento. Igualmente, podrá incluirse en los Presupuestos Generales del Estado una asignación anual para sufragar los gastos de seguridad en los que incurran los partidos políticos para mantener su actividad política e institucional.
2. Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a la indicada Cámara. Para la asignación de tales subvenciones se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones.
3. Igualmente, las Comunidades Autónomas podrán otorgar a los partidos políticos con representación en sus respectivas Asambleas Legislativas, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos autonómicos correspondientes, para atender sus gastos de funcionamiento. Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a las indicadas Asambleas Legislativas, en proporción y de acuerdo con los criterios que establezca la correspondiente normativa autonómica.

En tercer lugar, los «partidos en las instituciones» han venido incluyendo en la legislación electoral restricciones legales a la expresión de

la representatividad, de manera que se dificulta a los partidos o grupos políticos, cuyo soporte electoral es más reducido, el acceso a las instituciones representativas; el ejemplo más evidente es la barrera electoral, que ha sido admitida tanto por el Tribunal Constitucional nacional de la República Federal de Alemania⁴ como el de España.⁵ El español, además, invoca la doctrina del *Bundesverfassungsgericht*:

No es difícil percibir que esta cláusula se ha inspirado de modo directo en el precedente de la República Federal de Alemania, donde las candidaturas electorales tienen la necesidad de superar también un porcentaje mínimo de votos —por cierto, superior al que se ha establecido en España, pues allí se trata de un 5 por 100— para tener derecho al reparto electoral. En esta situación, el Tribunal Constitucional Federal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la validez constitucional de este límite, tanto en el plano federal como respecto al ordenamiento de algún Land; y en tales casos, aquel Tribunal siempre concluyó en la validez del límite, considerándolo como garantía legítima de la eficacia de las instituciones parlamentarias, en cuanto tiende a corregir fragmentaciones excesivas en la representación política obtenida mediante la proporcionalidad electoral (STC 75/1985, F. 5).

Entre los «principios», además de la racionalización de la forma de gobierno, que se han empleado para justificar la existencia de cláusulas limitativas de la proporcionalidad se ha hablado de «favorecer la gobernabilidad, evitar la fragmentación de la representación, facilitar la capacidad de trabajo de las Cámaras o asegurar una opción razonable (de entre las varias posibles) en cuanto a la representación parlamentaria de las fuerzas políticas» (STC 193/1989, F. 4). De esta manera se admite que los propios partidos políticos mayoritarios pongan freno a la fragmentación representativa, propiciando así una más cómoda formación de la mayoría de gobierno.

En cuarto lugar, otro elemento del sistema electoral que ha venido incidiendo de manera muy relevante en el fortalecimiento de los «partidos en las instituciones» es la fórmula electoral por la que se ha decantado el Legislador, así como el tamaño, cuando no venga fijado por la Constitución, de las cámaras parlamentarias.

En España, la combinación de una cámara parlamentaria con pocos miembros (350) junto con un tamaño pequeño de las circunscripciones provoca que, aunque se emplee una fórmula de carácter proporcional,

4 BVerfGE 4, 40; 4, 380; 5, 83. Leibholz 1975: 41 y ss.

5 SSTC STC 75/1985 y 193/1989.

se asistirá siempre a una distribución desproporcionada de escaños, que beneficiará a los grandes partidos e incrementará la posibilidad de que se den mayorías parlamentarias artificiales de un partido que ha obtenido una victoria electoral mínima o que, incluso, ha conseguido menos sufragios que otras formaciones (Lijphart 1995: 119 y ss., 182 y ss.).

El sistema electoral español, tejido a partir de unos mimbres constitucionales y legales muy rígidos, es un caso paradigmático en el derecho comparado de cómo se puede influir en el sistema de partidos, reduciendo el número de formaciones, beneficiando a los grandes partidos y aumentando la probabilidad de que se produzcan cómodas victorias electorales del partido mayoritario. Lo ha constatado Rubén Ruiz-Rufino en un estudio en el que se evidencia que un partido político que obtenga un porcentaje del 30 o 35% de votos, por el juego de este sistema puede llegar a tener la mayoría matemática en el Congreso de Diputados. El análisis de los procesos electorales desde 1977 hasta 2004 concluye que el valor mínimo medio para obtener la mitad de los escaños en el Congreso es, aproximadamente, el 32,6% de los votos. Si usamos este valor como referencia, se deduce que el sistema electoral español usado para elegir a nuestros diputados se desvía un promedio de un 17,4% del ideal de proporcionalidad perfecta. La consecuencia que se deriva de esta desviación es la aparición de partidos políticos que están sobrerrepresentados, y de partidos políticos que están infrarrepresentados, componiendo, por tanto, un Parlamento que no refleja fielmente las preferencias políticas de los ciudadanos (2006: 12).

Una vez que los partidos mayoritarios se han asegurado un acceso controlado a las instituciones representativas, su primacía dentro de ellas se consolida merced a la utilización de dos poderosos instrumentos de influencia sobre los parlamentarios, a través de los cuales se articula una férrea disciplina, sobre cuya idoneidad jurídica se puede discutir, pero que asegura una inequívoca eficacia práctica. Nos referimos, en primer lugar, a la integración de los diputados y senadores en los Grupos Parlamentarios, como una de las formas de asegurar la subordinación de los parlamentarios a las instrucciones emanadas del partido, bien de forma directa o por la mediación que constituye el Grupo Parlamentario, que a estos efectos desempeña el papel de auténtico «caballo de Troya» del partido en las filas de los parlamentarios.

Los Reglamentos internos de los Grupos disciplinan la actuación de sus integrantes en los trabajos parlamentarios y, lo que resulta más lla-

mativo, consolidan el papel de instancias supremas de los órganos de gobierno del partido respecto a los propios del Grupo, cuyos asuntos se registrarán, en última instancia, según las directrices emanadas del partido. Parece que esta subordinación jerárquica se extiende a la relación entre los estatutos del Grupo y los del partido, siendo estos últimos la fuente suprema de orientación de la conducta del Grupo Parlamentario. Si bien, como ocurre en Gran Bretaña, tanto o más eficaces que las normas internas pueden serlo las habilidades de los *party whips*.

Además, y en segundo lugar, existen otras previsiones, en este caso en el seno de los Reglamentos parlamentarios, que facilitan a los Grupos el establecimiento de una auténtica «disciplina de voto». Es el caso de los distintos procedimientos de emisión del voto: salvo en el supuesto de la votación secreta, permiten conocer el sentido del voto de cada parlamentario, con la consiguiente adopción de medidas disciplinarias si no se ha votado de acuerdo con las directrices establecidas por el Grupo; sanciones que se explicitan en los Reglamentos internos de los Grupos y que, en su caso, podrían desembocar en la expulsión del diputado díscolo. Este último no lleva aparejada la pérdida de su derecho al voto, pero sí implica la de las ventajas que supone la división del trabajo y la asistencia institucional del Grupo, además de la salida del representante de los órganos parlamentarios (comisiones, por ejemplo) que las normas de la Cámara configuran como de composición grupocrática.

Finalmente, debe recordarse que en los parlamentos modernos buena parte del trabajo más significativo se desarrolla en las comisiones y también allí se evidencia la primacía parlamentaria de los Grupos Parlamentarios, que pueden sustituir a sus integrantes «por otro u otros del mismo Grupo, previa comunicación por escrito al Presidente del Congreso» (art. 40.2 del Reglamento del Congreso español). Esta posibilidad tiene una gran relevancia y con su existencia queda meridianamente claro que la titularidad de los escaños en las Comisiones corresponde, en la práctica, a los Grupos, pues si bien, en principio, la voz y el voto siguen perteneciendo a los parlamentarios, éstos no pueden permanecer en las Comisiones si el Grupo se opone a ello, por lo que sus opiniones y decisiones estarán, de modo inevitable, mediatizadas por el sentir político del Grupo.

En lógica coherencia con estas previsiones, el cambio de Grupo Parlamentario por parte del diputado ha sido configurado expresamen-

te en algunos ordenamientos como causa de pérdida del puesto que ocupaba en las comisiones para las que fue designado por el Grupo anterior (art. 3 del reglamento de la Comisión Mixta Bundestag-Bundesrat), lo que demuestra, como afirmaba Joseph Barthélemy en los años treinta, que si «los grupos políticos constituyen los colegios electorales de las comisiones, éstas son grupos de los grupos políticos» (1984: 87 y 107).

Por último, el protagonismo de los partidos en las instituciones se ha trasladado también a los órganos del Estado de extracción no política. Así, son varias las instituciones (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial u órgano equivalente, Ombudsman...), que dependen para el nombramiento de todos, o de la mayoría de sus componentes, del acuerdo de las formaciones políticas con presencia mayoritaria en las cámaras parlamentarias.

Aunque, en teoría, este sistema de provisión de cargos se ha articulado para impulsar el buen funcionamiento de las instituciones citadas, despolitizando al máximo la elección y, sobre todo, la actuación futura de sus componentes, en la realidad se ha utilizado como una vía para garantizar la presencia en las mismas de auténticos «representantes» de los partidos y de ello encontramos frecuentes ejemplos en Italia⁶, la República Federal de Alemania⁷ y España.⁸

Lo más negativo no es que los candidatos a estas instituciones representen opciones ideológicas y judiciales señaladamente afines a los grupos proponentes, sino que, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en Estados Unidos, los intentos de reproducir el mínimo control que supone la comparecencia previa en sede parlamentaria de los candidatos se han quedado, al menos en España, en una burda parodia, como se ha evidenciado en fechas recientes con motivo de la renovación del Consejo General del Poder Judicial.⁹

La verdadera inserción de los partidos mayoritarios en estas instituciones se produce no sólo cuando la selección de sus componentes se lleva a cabo de acuerdo con afinidades ideológicas, sino sobre todo cuando esos órganos en su proceso de toma de decisiones asumen

6 Pizzorusso 1999; Rebuffa 1993; Íñiguez Hernández 2208: 91 y ss.

7 Ley 1991: 420 y ss.; Grimm 1994: 432 y ss.

8 Rubio Llorente 1997: 441 y ss.; Rolla 1986: 132 y ss.; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* 1993: 26 y ss. y 1996: 33.

9 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* 11.9.2008: 22 y ss.

como propio el acuerdo tomado en sede política, lo que ha ocurrido, por ejemplo, con la designación del presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo, cuyo nombre (Antonio Hernández Gil en 1985, Pascual Sala en 1990, Javier Delgado Barrio en 1996 o Carlos Dívar en 2008) ya se conocía con anterioridad a la elección efectuada por los vocales en el Pleno del Consejo y, en algunos casos, antes del propio nombramiento de los vocales de la institución, que son los únicos habilitados para proceder al nombramiento del Presidente (Íñiguez Hernández 2008: 222 y ss.).

Parece, pues, que el protagonismo indiscutible de las formaciones mayoritarias en la organización y funcionamiento de las principales instituciones del Estado, sean o no de índole política, se ha consolidado tanto en la práctica política como en el ámbito normativo, y en no pocas ocasiones las críticas a esta situación obedecen más al despecho generado entre quienes no pueden beneficiarse de la misma, que a un verdadero convencimiento de su intrínseca perversión. Parafraseando al Tribunal Constitucional español, la lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género y esa misma lógica parece que impide mantener al margen de la lucha de partidos cualquier ámbito del poder.

La conversión del partido en el Gobierno y, en especial, de su líder en el «príncipe moderno»

Ya se ha hablado en las páginas precedentes del indisimulado liderazgo que caracteriza en las democracias contemporáneas a las organizaciones políticas —«los líderes se han convertido en el partido, el partido se ha convertido en los líderes» (Katz/Mair 2007: 115)—, marginando la importancia política, electoral y económica de los afiliados en las decisiones y orientación del partido. También se han recordado las palabras de Michels en las que constataba que la tendencia oligárquica y burocrática de la organización partidaria era una necesidad técnica y práctica, producto inevitable del propio principio de organización.

Si en el momento en el que Michels afirmaba que por razones técnicas y administrativas, no menos que por razones tácticas, una organización fuerte necesita un liderazgo igualmente fuerte, describía, entre otras, la situación del Partido Socialista Democrático de Alemania, su diagnóstico puede extenderse, sin grandes distorsiones, a las organiza-

ciones partidistas que se desarrollaron y alcanzaron el poder por métodos democráticos en los últimos cien años. Y esta constatación no conlleva connotaciones necesariamente negativas, pues, como también se ha apuntado, los sistemas políticos e institucionales no pueden funcionar de manera autárquica, sino de forma coordinada, y la coordinación únicamente ha sido posible a través de los partidos políticos y de las estructuras jerarquizadas en su seno.

El triunfo de la jerarquía y de la burocratización dentro de los partidos, y de las organizaciones sociales en general, ha contribuido a que esos mismos principios de funcionamiento se trasladaran a las instituciones en las que aquéllos se han asentado y ha propiciado, junto a otros factores, el ascenso del Gobierno dentro de las relaciones entre poderes, justamente el órgano que a los promotores en su momento de la teoría de la separación de poderes les parecía una instancia bastante inofensiva (Hamilton/Jay/Madison 1987: 48).

Es sabido que el progresivo afianzamiento del Gobierno se debe también a la creciente complejidad social, económica y tecnológica; a la imperiosa necesidad de adoptar medidas de manera rápida; a las obligaciones y compromisos que los Estados han ido adquiriendo a resultas de su carácter social; y, en buena medida, a la llegada al poder en la mayoría de los Estados democráticos de los partidos socialistas o socialdemócratas.

El protagonismo legislativo del Gobierno se evidencia en la República Federal de Alemania, donde es el más importante productor de normas, no sólo mediante la competencia de iniciativa legislativa (art. 76.1 de la Ley Fundamental), sino también como resultado de sus facultades en materia presupuestaria (arts. 110.3 y 111), incluso a través de la facultad de asistencia-comparecencia ante el Parlamento. A ello se suman también numerosas posibilidades informales de influencia vinculadas a consideraciones partidistas. No en vano se ha hablado del Gobierno como el «órgano legislativo central» (Schneider 1994: 537).

En España, la situación no es muy diferente y el protagonismo gubernamental en el procedimiento legislativo (García Martínez 1987; García-Escudero 2006) se evidencia en los Reglamentos parlamentarios: de acuerdo con el de la Cámara Baja, las enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos requerirán la conformidad del Gobierno (art. 111); las proposiciones de ley se

remitirán al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración y su conformidad, o no, a la tramitación si implican aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, siendo leído el criterio antes de iniciar el debate (arts. 126 y 127); las enmiendas al proyecto de ley de Presupuestos que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación (art. 133.1), etc. (Giménez Sánchez 2008).

Por si fuera poco, las Cámaras parlamentarias han renunciado en la práctica al ejercicio de sus facultades de iniciativa legislativa con el propósito evidente, en el caso de la mayoría que respalda al Gobierno, de que sea éste el que exteriorice política e institucionalmente su liderazgo en las acciones de impulso y transformación y de esta manera obtenga el correspondiente rédito político.

A título de ejemplo bien vale en España la Proposición No de Ley aprobada el 29 de junio de 2004 por la Cámara Baja a propuesta del Grupo Socialista y en la que «el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a presentar un Proyecto de Ley que contemple la modificación de la legislación civil del Estado para permitir el matrimonio entre personas del mismo sexo»; como es obvio, la propia Cámara podría iniciar, a través de una proposición de ley, la modificación legal.

Más, si cabe, llama la atención, que la Disposición final séptima de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, disponga que «a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno promoverá el acuerdo necesario para iniciar un proceso de modificación de la legislación vigente con el fin de posibilitar los permisos de maternidad y paternidad de las personas que ostenten un cargo electo».

En la VII Legislatura (2000-2004), en la que el Partido Popular contaba con mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, el Gobierno presentó 175 Proyectos de Ley, de los que 173 fueron aprobados, uno rechazado y otro caducó; en esa misma Legislatura, las Cámaras presentaron 327 Proposiciones de Ley (322 el Congreso y cinco el Senado) y prosperaron 17 (15 del Congreso y dos del Senado); es decir, que se aprobó el 98% de las iniciativas gubernamentales frente al 5% de las parlamentarias.

En la VIII Legislatura, en la que el Partido Socialista Obrero Español estaba muy lejos de contar con mayoría absoluta, los Proyectos de Ley fueron 152, de los que 140 fueron aprobados, nueve caducaron,

dos fueron retirados y uno rechazado; las iniciativas legislativas parlamentarias fueron 261 (235 del Congreso y 26 del Senado) y 21 se convirtieron en leyes (18 del Congreso y tres del Senado). En esta Legislatura prosperó el 92% de los Proyectos legislativos del Gobierno y el 8% de las Propositiones de Ley.

Por citar un último ejemplo, esta dejación del impulso legislativo en manos del Gobierno, incluso de las modificaciones normativas que afectan al ejercicio del cargo público representativo parlamentario, se evidencia en la Proposición no de Ley, aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 14 de diciembre de 2004, por 327 votos a favor, uno en contra y una abstención, en la que

el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a realizar, en el más breve plazo posible, y en todo caso antes de un año, los estudios y trabajos necesarios para promover una modificación en la legislación actual, con el fin de posibilitar la compatibilidad entre el ejercicio de las funciones públicas representativas y el derecho que tienen madres y padres a disfrutar del período de baja, legalmente establecido con carácter general, para los supuestos de maternidad, adopción y acogimiento (Proposición no de Ley de la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados, 15-X-2008).

Podemos, pues, concluir que se ha culminado el proceso de transformación de la ley, que ha pasado de ser un límite a la acción del Gobierno en el instrumento principal de la acción del «partido en el Gobierno», de manera que el procedimiento legislativo ordinario y el reglamentario no son sino las diferentes vías jurídicas que el gabinete utiliza para la realización de su orientación política.

Es cierto que mantiene su vigencia el principio de reserva de ley como un ámbito del ejercicio de la función legislativa que debe escapar al control que lleva a cabo la formación política mayoritaria. Mediante dicha reserva se obliga a que se sometan a la discusión política parlamentaria los proyectos impulsados por la mayoría de gobierno, lo que presta a la normativa resultante un plus de legitimidad y facilita a la oposición la posibilidad de exponer sus puntos de vista y movilizar a la opinión pública en un procedimiento legislativo que se asienta sobre la publicidad, la contradicción y el debate.

Pero si la formación mayoritaria cuenta con el respaldo parlamentario suficiente para aprobar las leyes que van a regular la materia reservada, el procedimiento legislativo no dista mucho, desde la perspectiva de la oposición, de ser una más de las funciones de control al

gobierno-legislador y no tanto de participación de las cámaras o, al menos, de la minoría en la función legislativa. Pues su tarea parlamentaria será más bien de denuncia ante la opinión pública de las consecuencias que se derivarán de la aprobación de una determinada ley, con el objetivo final de que dicha opinión pública y, en particular, el cuerpo electoral, opte por una nueva orientación política —la ofrecida por la oposición minoritaria— en los próximos comicios (De Vergottini 1980).

Un instrumento adicional que enriquece la capacidad legislativa del «partido en el Gobierno» es la delegación realizada por el Parlamento, que ya estaba presente en la historia constitucional en el siglo XIX y ha alcanzado rango constitucional en el siglo XX (arts. 76 de la Constitución italiana; 80 de la alemana, 38 de la francesa, 168 de la portuguesa y 82 de la española, por mencionar algunos ejemplos).

Por si todo lo anterior no fuera suficiente, hay que prestar atención a la creciente tendencia de la mayoría parlamentaria que sostiene al gabinete a emplear los propios instrumentos de control al Gobierno para respaldar la orientación política gubernamental, fiscalizando el control que a su vez pretenda realizar la oposición.

Y es que, por lo que respecta a los instrumentos característicos del «control ordinario» (interpelaciones, preguntas, constitución de comisiones de investigación...), en la realidad parlamentaria contemporánea se podría hablar con más propiedad de «obstruccionismo de la mayoría» que de «obstruccionismo de la minoría», lo que, como es evidente, no beneficia la realización del objetivo que tendría que presidir esta función en los Estados democráticos modernos: la de permitir que se puedan contrastar públicamente y en condiciones de igualdad los diferentes proyectos de orientación política del Estado.

Las comisiones de investigación constituyen un ejemplo claro de la transformación del control parlamentario, al menos en ciertos ordenamientos, en un «instrumento de gobierno de la mayoría» (Pace 1973), o, como poco, de control por parte de ésta de la fiscalización que pueda realizar la minoría, puesto que su creación es acordada, en última instancia, por la mayoría parlamentaria.

Así sucede en España, tanto en el Congreso —«el Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre

cualquier asunto de interés público» (art. 52.1 RC)—, como en el Senado —«el Senado, a propuesta del Gobierno o de veinticinco Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo Parlamentario, podrá establecer Comisiones de Investigación o Especiales para realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público» (art. 59.1 RS)—. En definitiva, la mayoría difícilmente permitirá que el funcionamiento de una comisión de investigación pueda suponer un peligro serio para su acción de gobierno.

Francia e Italia comparten una situación bastante similar, pues también allí la creación de estas comisiones es decisión del Pleno de la Cámara respectiva. No ocurre, sin embargo, lo mismo en aquellos ordenamientos en los que es una potestad que puede ser ejercida también por la oposición, lo que sucede, por ejemplo, en Alemania —el artículo 44.1 de la Ley Fundamental obliga al Parlamento Federal a nombrar una comisión de investigación cuando lo solicite una cuarta parte de sus miembros—, y en Portugal —el artículo 181.4 del texto constitucional dispone que «las comisiones parlamentarias de investigación se constituirán obligatoriamente siempre que así se reclame por una quinta parte de los diputados en ejercicio efectivo de sus funciones».

Pero no sólo la creación de las comisiones de investigación es, en España, una potestad de la mayoría, sino que también, una vez creadas, es la propia mayoría la que controla su funcionamiento y sus eventuales acuerdos, porque la composición de las comisiones habrá de respetar la importancia numérica de los grupos en la Cámara (arts. 40.1 RC, 51.1 RS), ya que «cada comisión debe ser, en principio, una reproducción del Pleno a tamaño reducido y reflejar la composición del Pleno en su propia composición» (BVerfGE 80, 188 [222]).

Por si el predominio de la mayoría en la creación y funcionamiento de las comisiones de investigación no fuera suficiente, con la reforma del Reglamento del Congreso «sobre publicidad de las Comisiones de Investigación», aprobada el 16 de junio de 1994, además de regular dicha publicidad, se ha introducido una nueva redacción del artículo 52.3 por la que se establece que «en todo caso, las decisiones de las Comisiones de Investigación se adoptarán en función del criterio del voto ponderado». Esta solución se ha extendido también al Reglamento del Senado para las votaciones en cualquier tipo de Comisión, tras la adición de un nuevo apartado 4º al artículo 100 realizada por reforma del Reglamento de 24 de octubre de 1995.

Finalmente, tampoco escapa al control que realiza la mayoría parlamentaria el mecanismo de control contemplado en el artículo 110.1 del texto constitucional español, las peticiones de comparecencia de los miembros del Gobierno: «Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno». De acuerdo con lo que establece el artículo 203.1 del Reglamento del Congreso,

los miembros del Gobierno, a petición propia, o por acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces, comparecerán ante el Pleno o cualquiera de las Comisiones para informar sobre un asunto determinado. La iniciativa para la adopción de tales acuerdos corresponderá a dos Grupos Parlamentarios o a la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión, según los casos.

Es decir, la minoría únicamente puede solicitar la petición de comparecencia de cualquiera de los integrantes del Gobierno, pero la decisión última sobre si tal comparecencia se produce recae en dos órganos de la Cámara, la Mesa y la Junta de Portavoces, de clara impronta mayoritaria. Lo mismo sucede cuando se trata de realizar una sesión informativa ante una Comisión parlamentaria: dicha sesión se realizará a petición de un miembro del Gobierno o «cuando así lo solicitare la Comisión correspondiente» (art. 202.1 RC), lo que significa que la mayoría, que lo es también de la Comisión correspondiente, únicamente solicitará las sesiones informativas que puedan resultar beneficiosas para la acción del Gobierno. Todo ello priva a estos instrumentos de eficacia como mecanismos de control.

Pero es que, además, junto con el afianzamiento del partido en el gobierno se ha producido una innegable presidencialización de las funciones y actividades del primer ministro en los sistemas de gobierno parlamentario, que ha ido pareja con la potenciación de la presidencia en los sistemas presidenciales. Para definirlo, en Estados Unidos se acuñó con éxito en los años sesenta la expresión «the Imperial Presidency», que es también el título de una conocida obra de Schlesinger, de 1973, en la que se demuestra la progresiva conversión de la presidencia norteamericana en una institución cada vez más exenta de control y propensa a asumir poderes más allá de lo permitido por la Constitución.

Sin embargo, si bien el fenómeno del fortalecimiento del Presidente puede parecer «natural» en un sistema como el norteamericano, y eso es lo que critica Bruce Ackerman, no puede obviarse, en

contra de lo que parece propugnar este autor (Ackerman 2000), el desarrollo de un proceso similar en los Estados parlamentarios europeos, que encuentra sus raíces en la doctrina de los actos políticos y la consolidación de la función de gobierno y dirección política.

En España, la primacía del Presidente se expresa, fundamentalmente, en cuatro cometidos: la organización del Gobierno, la selección de sus miembros, la dirección de la actividad ministerial y su coordinación. Estos cometidos constitucionales, comunes en mayor o menor medida a otros sistemas parlamentarios europeos (Gran Bretaña, República Federal de Alemania, Grecia, Portugal...), se han visto potenciados por las fuertes mayorías parlamentarias que han caracterizado los 30 años de vigencia de la Constitución de 1978, período en el que ha habido tres Legislaturas con mayoría absoluta y varias más con amplio respaldo parlamentario. Como ya se ha apuntado con anterioridad, a su vez esa solidez de los apoyos parlamentarios se debe a un sistema electoral que favorece a los partidos en las instituciones y propicia la sobrerrepresentación de las fuerzas mayoritarias.

El fortalecimiento del Presidente se evidencia desde el mismo momento de su investidura, para la que ha de publicar «el programa político del Gobierno que pretenda formar» (art. 99.2 de la Constitución), que es el núcleo sobre el que ha de girar el debate de investidura (Holgado González 2008), a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el sistema constitucional alemán, en el que el *Bundestag* se limita a elegir, «sin debate», al Canciller Federal (art. 63 de la LFB). El programa político que se presenta contendrá, normalmente, lo que la Constitución portuguesa ha convertido en imperativo: «las principales orientaciones políticas y las medidas que proceda adoptar o proponer en los diversos campos de la actividad gubernamental» (art. 188).

Otra fórmula que permite una escenificación anual del liderazgo del Presidente es el «debate sobre el estado de la nación», cuyo formato moderno en Estados Unidos se debe, no por casualidad, a Woodrow Wilson, que empezó a utilizarlo para subrayar sus principales objetivos políticos, acompañándolos con mensajes especiales al Congreso en los que detallaba los medios para lograrlos. En España, el debate, celebrado por vez primera en 1984, responde a una iniciativa del propio Gobierno, cuyo Presidente inicia y cierra el debate y, en general, es el que asume el protagonismo en su desarrollo.

Y en los treinta años de democracia contemporánea en España difícilmente se encontrarán las virtudes que Ackerman atribuye al «parlamentarismo acotado» y que defiende frente a los vicios del «presidencialismo norteamericano»: que el primer ministro «debe tratar de persuadir a sus compañeros de que adopten (sus principios) para mejorar los fines políticos que él persigue»; que «los primeros ministros europeos invariablemente tratan al gabinete como una institución mucho más importante que como lo hacen sus contrapartes presidenciales»; que «el primer ministro está sujeto a un plebiscito continuo tanto de los diputados nuevos de su propio partido como de los líderes competidores en los partidos de coalición» (2007: 45 y ss.).

En definitiva, se puede afirmar que en España el partido gobernante y su líder, como autores e intérpretes de la función de orientación política, se han convertido en el auténtico «Príncipe moderno», en la afortunada expresión de Antonio Gramsci (1972: 12, 28, 111-112).

En el panorama constitucional contemporáneo el partido en el gobierno y su líder no sólo «reinan y gobiernan de hecho», sino también «de derecho», merced a su protagonismo normativamente reconocido en el proceso de formación de la voluntad del Estado (Rescigno 1984). Esta entronización se ha producido, esencialmente, en las normas cuyo objeto es la organización del Estado, los poderes de sus órganos, las relaciones de éstos entre sí y sus relaciones con los ciudadanos. Son los propios ciudadanos los que saben y sienten que quien reina y gobierna jurídicamente es la formación política mayoritaria y su encarnación más evidente es el líder del partido en el gobierno.

Bibliografía

- ACKERMAN, Bruce (2000): «The New Separation of Powers», en: *Harvard Law Review*, vol. 113, núm. 3, 633 y ss.
- ACKERMAN, Bruce (2007): *La nueva división de poderes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (1978): *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*. Madrid: Foro.
- BARTHÉLEMY, Joseph (1934): *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*. Paris: Librairie Delagrave.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco José (1988): «Notas sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos», en: *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución española*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, vol. 3, 1667.

- (1992): «La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos», en: González Encinar, José Juan (coord.), *Derecho de partidos*. Madrid: Espasa Calpe, 67-92.
- CORTES GENERALES (1980): *Constitución española. Trabajos parlamentarios*. Madrid: Publicaciones de las Cortes Generales.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (2006): *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª ed.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe (1980): «Opposizione parlamentare», en: *Enciclopedia del Diritto*. Milano: Giuffrè, vol. XXX, 532 y ss.
- ESPARZA OROZ, Miguel (2004): *La ilegalización de Batasuna. El nuevo régimen jurídico de los partidos políticos*. Madrid: Thomson-Aranzadi.
- GARCÍA-ESCUADERO, Piedad (2006): *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA GUERRERO, José Luis (1990): «Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos», en: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 143-184.
- (1996): *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción (1987): *El procedimiento legislativo*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel (2008): *Las competencias presupuestarias del Parlamento*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim (1998): *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2ª ed.
- GONZÁLEZ CUETO, Tomás (2003): «Comentario breve a la STC sobre la LOPP», en: *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 9/2003.
- GRAMSCI, Antonio (1972): *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- GRIMM, Dieter (1994): «Evolución de las tareas del Estado y crisis del Estado de Derecho» y «Mandato representativo, estatuto del parlamentario y partidos: Alemania», en: Lopéz Pina, Antonio (ed.): *Democracia representativa y parlamentarismo. Alemania, España, Gran Bretaña e Italia*. Madrid: Secretaría General del Senado, 41-52 y 195-216.
- (1996): «Los partidos políticos», en: *Manual de Derecho Constitucional*. Edición y traducción de Antonio López Pina. Madrid: IVAP/Marcial Pons.
- HAMILTON, Alexander/MADISON, James/JAY, John (1987): *The Federalist Papers* (1788, Penguin Classics). London: Penguin Books. <<http://www.constitution.org/fed/federali.txt>>.
- HENKE, Wilhelm (1972): *Das Recht der politischen Parteien*. Göttingen: Otto Schwartz & Co.
- HOLGADO GONZÁLEZ, María (2008): *El programa de gobierno y sus sistemas de control*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, Diego (2008): *El fracaso del autogobierno judicial*. Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero/Thomson-Civitas.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier (1988): «Sobre el régimen jurídico de los partidos políticos», en: *Revista de Derecho Político*, núm. 26, 9-26.
- (1994): «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español», en: *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales/Boletín Oficial del Estado.
- KATZ, Richard S./MAIR, Peter (2007): «La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas», en: Montero, José Ramón/Gunther, Richard/Linz, Juan (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero/Trotta, 101-164.
- KELSEN, Hans (2006): *De la esencia y valor de la democracia*. Edición y traducción de Juan Luis Requejo. Oviedo: KRK Ediciones.
- KIRCHHEIMER, Otto (1966): «The Transformation of Western European Party Systems», en: Lapalombara, Joseph/Weiner, Myron (eds.), *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- LEIBHOLZ, Gerhard (1975): *Strukturprobleme der modernen Demokratie*. Kronberg/Ts.: Scriptor Verlag.
- LEPSIUS, Rainer M. (1980): «Parteisystem, Wählerbewegung und sozialer Wandel in Westeuropa», en: Büsch, Otto (ed.), *Wählerbewegung in der europäischen Geschichte*. Berlin: Colloquium-Verlag.
- LEY, Richard (1991): «Die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes. Eine Dokumentation anlässlich des 40jährigen Bestehens», en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, H. 3, 420 y ss.
- LIPHART, Arend (1995): *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- LÓPEZ GUERRA, Luis/ESPÍN TEMPLADO, Eduardo (coords.) (2004): *La defensa del Estado. I Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MANZELLA, Andrea (1978): «Il sistema parlamentare nel progetto costituzionale spagnolo», en: *Politica del Diritto*, año IX, núm. 3.
- MICHEL, Robert (1979): *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- MONTERO, José Ramón/GUNTHER, Richard/LINZ, Juan (eds.) (2002): *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- (2007): *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero/Trotta.
- PACE, Alessandro (1973): «L'inchiesta parlamentare como strumento di governo della maggioranza», en: *Il potere d'inchiesta delle Asemblee legislative*. Milano: Giuffrè, 103 y ss.
- PIZZORUSSO, Alessandro (1999): *La Costituzione ferita*. Roma: Laterza.

- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2000): *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Barcelona: Ariel.
- /SARMIENTO, Daniel (2007): *La coordinación de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Una mirada*. Madrid: Ministerio de la Presidencia.
- REBELO DE SOUSA, Marcelo (1983): *Os partidos políticos no direito constitucional português*. Braga: Livraria Cruz.
- REBUFFA, Giorgio (1993): *La funzione giudiziaria*. Torino: Giappichelli.
- RESCIGNO, Giuseppe Ugo (1984): «Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano», en: *Politica del Diritto*, año XV, núm. 1, 81 y ss.
- RODRÍGUEZ DÍAZ, Ángel (1989): *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- ROLLA, Giancarlo (1986): *Indirizzo politico e Tribunale Costituzionale in Spagna*. Napoli: Jovene Editore.
- ROSSANO, Claudio (1978): *Problemi di struttura dello Stato sociale contemporaneo. Lezioni di dottrina dello Stato*. Napoli: Eugenio Jovene.
- RUBIO LLORENTE, Francisco (1997): «Jurisdicción constitucional y legislación en España», en: *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- RUIZ-RUFINO, Rubén (2006): *La reforma del sistema electoral español en las elecciones al Congreso de los Diputados*. Fundación Alternativas, http://www.falternativas.org/base/download/63db_31-01-06_EP19-2006.pdf.
- SCHLESINGER JR., Arthur M. (1973): *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- SCHNEIDER, Hans Peter (1994): «Das parlamentarische System», en: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (eds.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, Berlin/New York: W. de Gruyter, 2ª ed., 537 y ss.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (1985): «Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho constitucional y en el ordenamiento español», en: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 45, 161 y ss.
- VARELA, Santiago (1978): «La Constitución española en el marco del Derecho constitucional comparado», en: Fernández, Tomás Ramón (ed.), *Lecturas sobre la Constitución española*. Madrid: UNED/Facultad de Derecho, 13 y ss.
- VARELA SUANZES, Joaquín (2006): «Alcune riflessioni metologiche sulla storia costituzionale», en: *Giornale di Storia Costituzionale*, núm. 12, 15 y ss.
- (2007): «Algunas reflexiones metodológicas sobre la historia constitucional», en: *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, núm. 8, <<http://hc.rediris.es/08/articulos/html/Numero08.html>>.
- VILE, Maurice J. (1998): *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis: Liberty Found, 2ª ed.